



# Rapport

**Datum: 23 februari 1999**  
**Rapportnummer: 1999/061**

## Klacht

Op 28 maart 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te A met een klacht overeen gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Nadat verzoeker aanvullende gegevens had verstrekt, nam een medewerker van het Bureau Nationale Ombudsman op 1 mei 1997 telefonisch contact op met het Ministerie met de vraag of op korte termijn een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Op 6 mei 1997 deelde een van de medewerkers van het Ministerie telefonisch mee dat de Minister van Buitenlandse Zaken geen aanleiding zag een maatregel ten behoeve van verzoeker te nemen. Gezien deze uitkomst van de interventie werd vervolgens naar de door verzoeker gestelde gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Buitenlandse Zaken, blijkens een brief van 6 februari 1997, niet bereid is een project te financieren voor gezondheidszorg in Slovenië, terwijl bij verzoeker de verwachting was gewekt dat dit wel zou gebeuren. Verzoeker heeft op basis van deze verwachting het project voorgefinancierd met een hypothecaire lening en loopt naar zijn zeggen nu het risico zijn huis te moeten verkopen.

## Achtergrond

Zie

## Bijlage Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werden een betrokken ambtenaar en een getuige gehoord. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Buitenlandse Zaken, verzoeker en de betrokken ambtenaar deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van de getuige T. gaf aanleiding het verslag aan te vullen (zie **BEVINDINGEN**, onder E.2.).

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A.

#### Feiten

1. Verzoeker is als hoogleraar verbonden aan een academisch ziekenhuis in Nederland. In 1995 raakte verzoeker betrokken bij een Sloveens initiatief tot het opzetten van een project met als doel het verhogen van de professionaliteit van de gezondheidszorg in Slovenië. Reeds vanaf 1994 werkte verzoeker in Slovenië op basis van financiering van een Europees fonds, Tempus.

2. Bij brief van 27 mei 1995 aan de Minister van Buitenlandse Zaken legde verzoeker een beschrijving van de opzet van het project voor met het verzoek om financiële ondersteuning. Verzoeker deed deze aanvraag in het kader van het zogeheten Matra programma van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Economische Zaken (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). In deze brief deelde verzoeker onder meer mee dat reeds een voorfinanciering had plaatsgevonden vanuit een met nummer aangeduide bankrekening van de Xbank. De brief vermeldt niet dat deze bankrekening een persoonlijke bankrekening van verzoeker is. In de brief staat voorts onder meer vermeld dat het project daadwerkelijk van start zou moeten gaan in september 1995.

3. Op 12 december 1996 deelde het Instituut voor Zorgonderzoek (IZO) de Minister van Buitenlandse Zaken mee bereid te zijn als contractpartner van het Ministerie op te treden bij de uitvoering van het project in Slovenië. Daarmee was voldaan aan de bepaling in het Matra programma dat organisaties van een specifiek type projectvoorstellen konden indienen.

4. Op 6 februari 1997 besliste de Minister van Buitenlandse Zaken dat het projectvoorstel zoals dat door het IZO was ingediend, niet in aanmerking zou worden gebracht voor nadere formulering en uiteindelijke finale beoordeling. In zijn brief aan het IZO deelde de Minister voorts onder meer het volgende mee:

"Zoals u bekend is dezerzijds in eerste instantie positief gereageerd op het idee van (verzoeker; N.o.) om een project op te zetten gericht op de versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg in Slovenië met speciale aandacht voor de positie van verpleegsters. Dit onderwerp is inderdaad van belang in het kader van de maatschappelijke transformatie. In eerdere gesprekken met (verzoeker; N.o.) is echter aangegeven dat de door hem gekozen opzet zeer omvangrijk was en dat gegeven de stand van de maatschappelijke en economische ontwikkeling in Slovenië een veel

grotere en actievere inbreng van de Sloveense counterpart mogelijk was. Deze kritiek is niet schriftelijk vastgelegd wegens het ontbreken van een officiële indienende instantie. (...) Uiteindelijk werd een enigszins herziene aanvraag uwerzijds voor dit project midden december 1996 bij mij ingediend. Op deze aanvraag is het inhoudelijke advies ingewonnen dat tot mijn negatieve beslissing heeft geleid." Het IZO heeft tegen deze beslissing van de Minister geen rechts-middel aangewend. Verzoeker diende aanvankelijk op 27 maart 1997 een bezwaarschrift in tegen de beslissing van de Minister van Buitenlandse Zaken. Bij brief van 24 april 1997 trok hij het bezwaarschrift in omdat het IZO geen bezwaarschrift zou indienen en verzoeker zelf niet tegen de beslissing in bezwaar kon komen.

5. Bij brief van 30 april 1997 schreef verzoeker onder meer het volgende aan de Minister

van Buitenlandse Zaken:

"In januari 1995 kreeg ik een uitnodiging van de directie van het klinisch centrum in Ljubljana om een project (...) te starten. Om het project van start te laten gaan hebben het Sloveense Ministerie van volksgezondheid en het Ministerie van Onderwijs en Technologie, samen met het ziekteverzekeringsorgaan van Slovenië hiervoor financiële middelen ter beschikking gesteld. Al spoedig bleek dat Slovenië het project zelf niet volledig kon bekostigen. Ik heb vervolgens contact gezocht met het Nederlandse Ministerie van VWS, die mij hebben doorverwezen naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Matra). Na een eerste overleg met de desbetreffende afdeling op het Ministerie leek men ontvankelijk te zijn voor het financieren van een dergelijk project vanuit het Matra-programma. In verband met deze positieve houding ben ik, achteraf gezien, zo onverstandig geweest om het project in afwachting van een definitieve toezegging zelf voor te financieren door een lening bij de X-bank aan te gaan. De Xbank heeft alvorens mij een krediet toe te zeggen, zelf geïnformeerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de kansen op financiering van het project vanuit het Matra-programma. Dit gesprek resulteerde erin dat de bank een voldoende basis zag om mij de lening te verstrekken. Op het moment van de aanvraag bij Matra, in 1995, was ik de enigedie met betrekking tot Slovenië een projectvoorstel had ingediend. Mede daardoor stonden de desbetreffende personen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken positief tegenover het projectvoorstel en leefde ik in de veronderstelling dat het project gefinancierd zou kunnen worden. Echter in januari 1997 kreeg ik te horen dat het projectvoorstel door het Ministerie is afgewezen met alle desastreuze gevolgen van dien.

Het gevolg hiervan is dat de X-bank per 7 mei a.s. de totale schuld die ik ondertussen bij de bank heb opgebouwd (ongeveer f325.000,-) terug eist. Mijn salaris is geconfiscieerd. Bovendien zal beslag op mijn huis gelegd worden als ik voor de gestelde datum de schuld niet heb afgelost. Dit betekent dat ik zonder baan letterlijk en figuurlijk op straat zal komen te staan. Mijn vraag aan u is of u alsnog zou willen overwegen om een herziene projectaanvraag voor Slovenië in behandeling te nemen. (...) Gezien de urgentie van mijn situatie zou ik u willen vragen of u mij in deze zin zou willen helpen om mijn faillissement tegen te gaan. Uiteraard ben ik me ervan bewust dat een dergelijke toezegging uwerzijds op dit ogenblik geen garantie kan bieden voor de honorering van het projectvoorstel, maar ik zou er in eerste instantie enorm bij gebaat zijn, wanneer u mij tenminste een herkansing zou willen geven. Mocht u hiertoe bereid zijn dan zoudt u mij door een dienovereenkomstig signaal af te geven aan de Xbank in ieder geval op de heel korte termijn uit de nood helpen."

6. Bij brief van 21 mei 1997 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken op onder meer de brief van verzoeker van 30 april 1997. In deze brief staat onder meer:

"Van uw faxberichten en van de daaropvolgende correspondentie van de Nationale ombudsman heb ik goede nota genomen. Deze geven mij geen aanleiding tot het nemen van actie."

## **B. Standpunt verzoeker**

1. Het standpunt van verzoeker is samengevat weergegeven onder **KLACHT**.
2. Bij zijn verzoekschrift van 27 maart 1997 voegde verzoeker onder meer een fotokopie van zijn ongedateerde brief aan een lid van de Tweede Kamer. Gelet op de inhoud is de brief vermoedelijk in het voorjaar van 1997 verzonden. In deze brief staat zakelijk weergegeven onder meer het volgende:

1994 Op verzoek van de Universiteit van Ljubljana geeft verzoeker gastcolleges "Management gezondheidszorg en verplegingswetenschappen". Ook wordt er een curriculum ontwikkeld. (Geldkomt van Y en Z; twee Nederlandse niet-gouvernementele organisaties; N.o.). 1995 Naar aanleiding van colleges: project "Werklast, kwaliteit en stress bij verpleegkundigen". Sloveens geld: (...)

Nederlands geld: Matra? (Sloveens geld voorziet niet in levensonderhoud M. (verzoeker; N.o.)) 1995 Overbruggingskrediet mede (aldus X-bank) op basis van contact X-bank - Matra. Mei 1996 Na personeelwisseling bij Matra: projectbeschrijving onvol- doende. Maar: alsnog akkoord mits Sloveense bijdrage en minder (salarisuren) ten behoeve van verzoeker. Telefoongesprek X-bank - Matra. X-bank leidt daaruit af dat geld wel komt. Conflict tussen verzoeker en zijn werkgever, vanwege verzoekers beschikbaarheid van 50%. Werkgever draagt project over aan IZO. November 1996 Matra wijst IZO project af (te duur, lening van verzoeker moet er immers uit). Februari 1997 X-bank wil geld terug. Aangezien dat er niet is, dreigt verzoeker failliet te gaan, tenzij...

3. Verder staat in de ongedateerde brief van verzoeker onder meer het volgende: "Op uitnodiging van het hoofd van het klinisch centrum in Ljubljana en met een bijdrage van het Ministerie van Volksgezondheid van Ljubljana ben ik toen in januari 1995 begonnen met de invoering van het systeem van werklasmeting (...). Omdat na enkele maanden na de start van het project mijn salaris entegemoetkoming in de kosten vanuit Slovenië niet toereikend bleken heb ik via VWS (het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; N.o.) het advies gekregen om financiële middelen bij Matra aan te vragen. Op dat moment was ik **de enige persoon die in Slovenië** daadwerkelijk met een project bezig was. Tijdens de aanvraagprocedure bij MATRA in 1995 heb ik samen met mijn assistente Zo. (prof. in Health education) een bezoek aan D. van BZ afgelegd. Uit dit gesprek werd de verwachting gewekt dat het project zeker door MATRA gefinancierd zou worden. Het was immers een witte plek en de aanvraag kreeg zelfs het nummer 95/001/si, hetgeen het eerste project voor Slovenië inhield. Ook werd tijdens het gesprek met D. geadviseerd niet bij verschillende instanties om financiële hulp te vragen maar het project in zijn geheel bij MATRA onder te brengen. Op dat moment wist men op VWS en BZ ook dat ik het financieel niet meer kon opbrengen.

Door interne verschuiving binnen BZ werd de post van D. door mevrouw Dr. overgenomen. Uit een van haar faxen aan mij in Ljubljana bleek zelfs dat zij in mei 1996 het een en ander afgerond zou willen hebben. Omdat mevrouw Dr. niet helemaal content was met het projectvoorstel, ben ik wederom met mijn assistente vanuit Slovenië naar Den Haag

afgereisd. Ook tijdens dit gesprek werd de indruk gewekt dat het wel goed zou komen met de financiering mits Slovenië een extra bijdrage aan het project zou leveren en mits (verzoeker; N.o.) zijn tijdsinvestering in Ljubljana zou beperken. Dit heb ik toen in het MATRA-voorstel dan ook gedaan, wetende dat het een kraptemodel zou worden. (...) Gedurende de afgelopen twee jaar heeft de X-bank mij op basis van de informatie die ik heb gegeven en op basis van een telefonisch gesprek met mevrouw Dr. extra krediet verleend. Nu moet ik **voor half april** a.s. mijn financiële schulden aflossen. Dit is conform de MATRA project aanvraag, waarbij de bank er vanuit gaat dat er vorig jaar november reeds de eerste tranche betaald zou zijn." **C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken**

1. Op 4 augustus 1997 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken in reactie op de klacht onder meer het volgende mee:

"§1 **Het Matra-programma**In het kader van de hulpverlening door Nederland aan Midden- en Oost-Europa bestaat sinds 1994 het zogeheten Matra-programma (zie ook **ACHTERGROND**, onder 1.; N.o.). (...) §2 **Afhandeling van aanvragen**Een project-initiatief moet aan het ministerie kenbaar worden gemaakt. Het initiatief behoeft niet onmiddellijk te worden uitgedrukt in een tot in detail uitgewerkt projectvoorstel. Nadat een initiatief aan het ministerie kenbaar is gemaakt, zal namelijk eerst in algemene zin worden beoordeeld of het voldoet aan de criteria voor een bijdrage op grond van het Matra-programma. Daartoe wordt advies ingewonnen bij het betrokken vakministerie en bij de Nederlandse ambassade in het beoogde land van uitvoering. Indien deze zogenoemde **identificatiefase** (zie ook **ACHTERGROND**, onder 1.2.; N.o.) tot een positief oordeel heeft geleid, wordt de projectindieners schriftelijk uitgenodigd zijn project in precieze termen te formuleren en een gedetailleerde begroting op te stellen. Daarmee begint de zogeheten **formuleringsfase**. Indien het in de formuleringsfase ingediende projectdocument nog onduidelijkheden bevat of onvolledig is, vindt in voorkomende gevallen overleg plaats met de indiener/initiatiefnemer.

Eventueel wordt de gelegenheid geboden het voorstel aan te passen. Het definitieve voorstel wordt vervolgens in de **beoordelingsfase** in concreto getoetst aan de vereisten en doelstellingen van het Matra-programma. Daarbij wordt onder meer gelet op de haalbaarheid van het project en de wenselijkheid daarvan in de lokale context. De betrokken ambassade brengt over deze aspecten advies uit. Het betrokken vakministerie geeft een inhoudelijk advies over het definitieve voorstel. Voorts wordt ook door de verantwoordelijke beleidsafdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een advies opgesteld. In het laatstgenoemde advies komen onder meer de wenselijkheid van het project, de samenhang met het totale Matra-programma, de begrotingstechnische aspecten en het projectbeheer aan de orde. Indien de beoordeling van een projectvoorstel uitmondt in een positief eindoordeel, wordt overgegaan tot **committing**. Dit geschiedt door het aangaan van een overeenkomst met de projectuitvoerder of de beherende instantie. §3 **Het projectvoorstel van (verzoeker; N.o.)** Hieronder volgt een samenvatting van de achtergrond van de aanvraag om financiering van het onderhavige voorstel op

grond van het Matra-programma. (Verzoeker; N.o.) kan, samen met de Universiteit van Ljubljana, worden gezien als de geestelijk vader van een project ter verbetering van de eerstelijnsgezondheidszorg in Slovenië met speciale aandacht voor de positie van verpleegsters. Met de uitvoering van dit project is in januari 1995 begonnen. Aangezien de financiële middelen waarover kon worden beschikt onvoldoende waren voor een volledige financiering van het project, heeft (verzoeker; N.o.) vanaf mei 1995 gepoogd ten behoeve van het project gelden te verkrijgen uit het Matra-programma. Een beschrijving van het project heeft (verzoeker; N.o.) op 27 mei 1995 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gezonden. Van de zijde van het ministerie is vanaf het eerste contact met (verzoeker; N.o.) in mei 1995 duidelijk gemaakt dat, hoewel sympathie bestond ten aanzien van het projectvoorstel, (nog) niet werd voldaan aan de voorwaarden om het project inhoudelijk te kunnen laten beoordelen en om dit eventueel - na een positieve beoordeling - voor financiering op grond van het Matra-programma in aanmerking te brengen. Belemmeringen voor het verder in behandeling nemen van de financieringsaanvraag waren met name gelegen in de omstandigheden dat geen onderbouwing was gegeven van het gevraagde bedrag en dat de aanvraag niet was ingediend door een rechtspersoon. Het Matra-programma geeft namelijk geen mogelijkheid financiële steun te verlenen aan particulieren.

Voorts heeft de destijds verantwoordelijke ambtenaar ter zake van het Matra-programma aan (verzoeker; N.o.) tekst en uitleg gegeven over de Matra-procedures. Deze ambtenaar heeft in een schriftelijke aantekening d.d. 28 maart 1997 ten behoeve van het departementale dossier vermeld hoe het contact met (verzoeker; N.o.) sinds mei 1995 is verlopen (zie hierna onder C.2.; N.o.). Een en ander betekent dat het oorspronkelijke initiatief van (verzoeker; N.o.) in formele zin niet verder is gekomen dan de hierboven beschreven **identificatiefase**. (Verzoeker; N.o.) heeft vervolgens mondeling contact gehouden met de betrokken medewerkers op het departement. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een aangepast projectvoorstel, dat in eerste instantie op 14 februari 1996 per fax is ingediend. Op 26 februari 1996 volgde per post een verdere aanpassing c.q. uitbreiding. Nog steeds was geen sprake van indiening van een voorstel door een rechtspersoon. Wel werd in het aangepaste voorstel duidelijk gemaakt dat het project zou kunnen rekenen op ondersteuning door (de universiteit; N.o.). Over dit voorstel is aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een advies gevraagd. Bij brief van 10 april 1996 zond VWS een positief advies aan dit ministerie (van Buitenlandse Zaken; N.o.). Hierin concludeerde de ter zake verantwoordelijke beleidsambtenaar dat steun aan het project aan te bevelen was. Na ontvangst van het VWS-advies is op 17 april 1996 door de behandelend ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een faxbericht verstuurd aan (verzoeker; N.o.) met commentaar op het voorstel. In dit commentaar is onder meer vermeld dat ervan werd uitgegaan dat een eventuele overeenkomst tot verstrekking van Matra-gelden zou worden gesloten met (de universiteit; N.o.). Aangegeven werd voorts op welke punten het voorstel nog bijstelling of aanvulling behoefde. Het commentaar op het aangepaste voorstel heeft geleid tot verdere herziening,

welke (verzoeker; N.o.) op 24 april 1996 aan het ministerie heeft gezonden. Over het herziene voorstel is op 22 mei 1996 schriftelijk advies gevraagd aan de Nederlandse ambassade te Wenen (Slovenië behoort tot het ambtsgebied van deze ambassade) en aan VWS, alsmede aan de Directie Europa (DEU) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De ontvangen adviezen van de ambassade en van DEU waren negatief, terwijl VWS het advies van 10 april 1996 handhaafde. De verantwoordelijke ambtenaren hebben in deze fase gedurig met (verzoeker; N.o.) contact gehouden. Dit blijkt onder meer uit een faxbericht van 22 mei 1996 aan (verzoeker; N.o.) en diens reactie daarop van 24 mei 1996. In een onderhoud met (verzoeker; N.o.),

medio juni 1996, is hem meegedeeld dat de opzet van het project fundamenteel zou moeten worden gewijzigd om aan de Matra-voorwaarden te kunnen voldoen. Ook is (verzoeker; N.o.) ten departemente wederom verteld dat er geen sprake van financiering kan zijn als niet een rechtspersoon zich achter het project opstelt en de aanvraag indient. Een en ander impliceerde dat het projectvoorstel slechts zou kunnen worden goedgekeurd, indien daaraan tenminste de aangegeven wijzigingen zouden worden aangebracht. Aangezien een schriftelijke vastlegging van deze stappen helaas achterwege is gebleven, kan bij (verzoeker; N.o.) de indruk zijn ontstaan dat zijn voorstel in de formuleringsfase was beland. Dat geldt echter niet de committering, aangezien het hem op zijn minst duidelijk had moeten zijn dat nog niet aan de vormvereisten daartoe was voldaan. Door de betrokken ambtenaar is op 29 mei 1996 contact opgenomen met (de universiteit; N.o.). Uit een faxbericht van het Bureau Buitenland van (de universiteit; N.o.) van 2 september 1996 bleek dat deze (...) niet de eindverantwoordelijkheid wenste te dragen voor het project waarvan (verzoeker; N.o.) de initiatiefnemer was. Zij beschouwde zichzelf namelijk niet als de werkgever van (verzoeker; N.o.). De (universiteit; N.o.) wenste daarom niet op te treden als aanvragende instantie van Matra-gelden voor het onderhavige project. Een eventueel contract zou dit ministerie dan ook niet met (de universiteit; N.o.) kunnen afsluiten. (Verzoeker; N.o.) is daarop op zoek gegaan naar een andere instantie die het voorstel wel zou willen indienen. Uiteindelijk bleek het Instituut voor Zorgonderzoek (IZO) bereid te zijn een aanvraag om steun ten behoeve van het project van (verzoeker; N.o.) in te dienen en derhalve als contractpartner van het ministerie bij de eventuele toekenning van gelden op te treden. Op 12 december 1996 werd het herziene voorstel van (verzoeker; N.o.) alsnog door het IZO ingediend. Na ontvangst van dit voorstel is aan het NIHP (Netherlands International Health Platform for Central and Eastern Europe) gevraagd het voorstel inhoudelijk te beoordelen. Het resultaat van die beoordeling is bij brief van 24 januari 1997 aan het ministerie gezonden. Het eindoordeel van het NIHP, dat door VWS, het betrokken vakministerie, is aangewezen als adviseur voor Matra-voorstellen op het gebied van de gezondheidszorg, was negatief. Eerst nu waren alle elementen voor afsluiting van de identificatiefase volledig: er was een rechtspersoon als indiener en er was een inhoudelijk advies ontvangen van de adviseur van het vakdepartement. Het ministerie heeft op basis van het oordeel van het NIHP en de eerder ingewonnen adviezen besloten het onderhavige project niet in aanmerking te brengen voor verdere formulering op basis waar-



van financiering met behulp van gelden uit het Matra-programma had kunnen plaatsvinden. Bij brief van 6 februari 1997 is dit besluit aan het IZO bekendgemaakt. De redenen voor deze afwijzing zijn in de desbetreffende brief vermeld (zie hiervóór onder A.4.; N.o.).

**§4 Gewekte verwachtingen?** In een van de bijlagen bij de klachtbrief van (verzoeker; N.o.) d.d. 28 maart 1997 (zie hiervóór onder **KLACHT**; N.o.) stelt hij dat reeds in 1995 door de destijds voor de Matra-projecten verantwoordelijke ambtenaar van het ministerie de verwachting zou zijn gewekt dat zijn project "zeker door Matra gefinancierd zou worden". Ook de in mei 1996 aangetreden opvolgster van de desbetreffende ambtenaar zou de indruk hebben gewekt dat "het wel goed zou komen met de financiering". Niet ontkend kan worden dat het projectvoorstel van (verzoeker; N.o.) in 1995 door het ministerie met enig enthousiasme is ontvangen. Dit kwam met name voort uit het feit dat er nog geen andere aanvragen op het onderhavige terrein (eerstelijnsgezondheidszorg) voor Slovenië waren. Dat het onderwerp van het voorstel paste binnen de thema's waarvoor het Matra-programma isopgezet, is voorts ook nooit bestreden. De eerste, interne, beoordeling van het voorstel in het kader van de projectidentificatie viel dan ook positief uit. Het voorgaande brengt echter niet mee dat de stelling van (verzoeker; N.o.) dat hij er op mocht vertrouwen dat zijn project op grond van het Matra-programma door de Minister van Buitenlandse Zaken zou worden (mede-)gefinancierd juist zou zijn. Integendeel: op grond van de hiervoor onder §3 uiteengezette feitelijke gang van zaken ten aanzien van het onderhavige project ben ik van oordeel dat (verzoeker; N.o.) heeft kunnen en moeten begrijpen dat zijn voorstel lange tijd (tot december 1996) zelfs niet heeft voldaan aan de *formele* vereisten voor het verkrijgen van een positieve beoordeling van zijn aanvraag, terwijl hem ook (mondeling) is duidelijk gemaakt dat *inhoudelijke* bezwaren tegen (de opzet van) het project bestonden. Door ambtenaren van dit ministerie zijn naar mijn overtuiging dan ook geen uitlatingen gedaan of handelingen verricht op grond waarvan (verzoeker; N.o.) in redelijkheid een positieve beslissing ten aanzien van zijn project zou hebben mogen verwachten. Derhalve kan ik slechts concluderen dat de gevolgen van het besluit van (verzoeker; N.o.) om een lening af te sluiten ten einde het project zelf verder te kunnen financieren, voor zijn eigen rekening dienen te blijven. Hierbij wil ik overigens nog aantekenen dat (verzoeker; N.o.) zijn besluit een lening aan te gaan en het project zelf te blijven voorfinancieren heeft genomen ondanks het feit dat hij

erop is gewezen dat de financiering op grond van het Matra-programma nooit met terugwerkende kracht wordt verleend. Ten slotte wijs ik er nog op dat een van de betrokken ambtenaren van dit ministerie wel eens is benaderd door de verstrekker van de lening aan (verzoeker; N.o.). Zij heeft aan deze bank echter nooit mededelingen gedaan waaruit - ten onrechte - zou kunnen worden afgeleid dat het project van (verzoeker; N.o.) op grond van het Matra-programma zou worden gefinancierd. Overigens treft u als laatste bijlage een afschrift aan van een brief d.d. 29 juli 1997 waarbij door (de universiteit; N.o.) het projectvoorstel van (verzoeker; N.o.) wederom is ingediend. Eindoordeel Op grond van het voorgaande ben ik van oordeel dat de klacht van (verzoeker; N.o.) ongegrond is." 2. Bij

de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 4 augustus 1997 bevond zich onder meer een aantekening van 28 maart 1997, opgesteld door de ambtenaar D.

. was tot mei 1996 verantwoordelijk voor Matra projecten. In deze aantekening staat onder meer:

"Eerste telefonisch contact met (verzoeker; N.o.) is gelegd eind mei 1995. Hierna is hij langs geweest en heeft zijn project toegelicht (juli/augustus '95?). Het was het gebruikelijke 1e gesprek; indiener licht project toe, ik licht MATRA-procedures toe. Door mij is gezegd dat het onderwerp binnen MATRA leek te passen en dat het projectidee de eerste aanvraag voor Slovenië was. Inhoudelijke beoordeling lag echter bij VWS (daar had hij kort daarvoor gesproken) en politieke en haalbaarheidsbeoordeling lagen bij DEU (de Directie Europa van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) resp. HMA (de Nederlandse ambassade; N.o.) Wenen. (Verzoeker; N.o.) vertelde dat hij reeds met de honorair consul in Slovenië had gesproken. Ik vertelde dat voor deze binnen Matra geen rol was weggelegd. Ik heb hem bedankt voor de brief, maar gezegd dat ik meer informatie nodig had alvorens ik het project formeel in behandeling kon nemen: er werd een bedrag van 750.000 DM genoemd, zonder enige nadere onderbouwing. Daarnaast stelde ik dat BZ een rechtspersoon nodig had om een contract mee te sluiten. (Verzoeker; N.o.) vroeg of dit (de universiteit; N.o.) kon zijn. Ik heb dit bevestigd. (Verzoeker; N.o.) zou contact opnemen met (de universiteit; N.o.) en meer informatie zenden zodra hij in Slovenië terug was. Enkele dagen later belde (verzoeker; N.o.) mij met de mededeling dat hij onderweg naar Schiphol van zijn koffertje was beroofd.

Ontdaan vertelde hij dat alle stukken en floppy's met info over het project in het koffertje zaten, en dat dus alle informatie weg was. Ik vertelde dat er bij BZ geduld was en dat hij gewoon de tijd moest nemen om de additionele info opnieuw te verzamelen en deze dan toe te sturen. Hoewel (verzoeker; N.o.) dikwijls telefonisch contact zocht kwam er lange tijd geen additionele info op schrift. In zijn telefoongesprekken gaf (verzoeker; N.o.) aan dat hij niet goed wist welke additionele informatie ik nodig had. Daarnaast vertelde hij dat er meer haast achter behandeling van zijn aanvraag kwam te zitten, daar zijn officiële verblijf in Slovenië langzaam ten einde liep en hij additionele financiering nodig had om te kunnen blijven. Dit heeft ertoe geleid dat ik hem begin januari 1996 een standaard project-indeling heb gefaxt, waarbij ik mondeling vertelde dat dit een overzicht was van de gegevens die nodig waren voor de beoordeling van een volledig projectvoorstel. De ochtend voordat ik hem opnieuw op BZ sprak, op 17 januari 1996, ontving ik een voorstel dat in grote lijnen langs het standaardmodel was uitgewerkt. Daar ik geen tijd gehad had om het voorstel te lezen stelde ik tijdens het gesprek dat ik mijn commentaar later zou faxen. Daarnaast vertelde ik dat het voorstel zou worden uitgezet bij de verschillende adviseurs. Ik zou hierbij kijken in hoeverre er mogelijkheden bestonden om de procedure te versnellen. Dit mede naar aanleiding van de vragen hiernaar van (verzoeker; N.o.). Hij zat moeilijk in Slovenië: zijn financiële ondersteuning was zo'n beetje afgelopen en hij vroeg zich af of hij in Slovenië moest blijven, of dat hij beter naar Nederland terug kon keren. Ik vertelde hem dat het een week of vier tot zes zou duren, nadat ik een definitief

voorstel via (de universiteit; N.o.) had ontvangen, alvorens definitief uitsluitsel gegeven kon worden omtrent het al dan niet financieren van het project. Daarnaast stelde ik dat de situatie over de beoordeling van het project niet anders was dan een half jaar eerder: op basis van de aanwezige gegevens leek het project zowel binnen de regiokeuze als binnen de volksgezondheidsthema's van Matra te passen. Ik heb expliciet gesteld dat het aan (verzoeker; N.o.) zelf was om te beslissen of hij al dan niet terugkeerde naar Nederland. Daarnaast heb ik hem verteld dat achteraf-financiering slechts mogelijk was tot aan 1 januari 1996 en niet eerder en dat er een mogelijkheid was voor het financieren van voorbereidingskosten voor projecten die getrokken werden door een non-profit organisatie (7,5% van de projectbegroting). Beide financieringen werkten op basis van 'no cure, no pay'. Nog geen week later werd ik gebeld door iemand van (de universiteit; N.o.). Deze was benaderd door (verzoeker; N.o.), daar ik had gezegd dat ik nog steeds een rechtspersoon nodig had. Hij

vroeg wat het zijn van rechtspersoon inhield. Ik vertelde dat BZMatra geen contracten kon sluiten met privépersonen, maar wel met een organisatie waar deze persoon in dienst was, of die deze persoon contracteerde. Dit betekende dat het project van (verzoeker; N.o.) niet direct door BZ gefinancierd kon worden, maar via bijvoorbeeld (de universiteit; N.o.). Rapportages over de voortgang van het project lopen zo via (de universiteit; N.o.) naar BZ, terwijl financiële middelen via (de universiteit; N.o.) naar Slovenië gaan. De eindverantwoordelijkheid van het project komt daarmee ook bij (de universiteit; N.o.) te liggen. De persoon aan de telefoon vertelde dat hij deze kwestie in het bestuur (van de faculteit?) moest bespreken en dat ik wel zou merken wat er uit kwam. (Daarnaast vertelde hij geloof ik (ik kan me vergissen met een ander project) dat de Universiteit een deel van de eerdere kosten van (verzoeker; N.o.) had voorgefinancierd en dat zij deze terugbetaald wilden zien. Ik heb dan opnieuw de mogelijkheden en onmogelijkheden van financiering achteraf uiteengezet en heb gesteld dat dat verder feitelijk een kwestie was tussen de Universiteit en (verzoeker; N.o.)). Nadien ben ik niet meer door de Universiteit benaderd. Ik weet niet waarom ik pas in april mijn (persoonlijke) commentaar op het projectvoorstel heb gestuurd, anders dan de gebruikelijke grote werkdruk (...) en mijn vertrek (...). Wel weet ik nog dat er in de tussentijd meerdere malen door (verzoeker; N.o.) is gebeld en dat ik mondeling enkele commentaren heb doorgegeven. Rondom verzending van de fax heb ik (verzoeker; N.o.) mondeling gemeld dat het advies van het Ministerie van VWS positief was. Ik heb nooit contact gehad met iemand van de X-bank, en zeker niet in verband met dit project. Ik heb wel contact gehad met de heer H. van het NCG. Ik heb hem verteld van het projectvoorstel van (verzoeker; N.o.) en heb hem gezegd dat het wellicht slim was met (verzoeker; N.o.) contact op te nemen, teneinde de projecten op elkaar aan te laten sluiten. De eerste reactie van H. was (geloof ik) dat de projecten erg verschillend waren en dat hij al wel van het project van (verzoeker; N.o.) had gehoord. (Dit was een niet ongebruikelijke reactie op dergelijke opmerkingen.)"

3. Bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken bevond zich voorts onder meer een afschrift van een brief van het Ministerie aan het Bureau Buitenland van (de

universiteit; N.o.) van 29 mei 1996. In deze brief staat onder meer:

"Met verwijzing naar het telefoongesprek dat wij vandaag voerden, doe ik u hierbij het door ons ontvangen voorstel van (verzoeker;

N.o.) toekomen. Gaarne verneem ik van u enige informatie over de inbedding van het voorstel binnen de universiteit en de verhouding van (verzoeker; N.o.) tot de universiteit. Zoals u in het voorstel kunt lezen is het de bedoeling dat dit project, dat geheel in Slovenië wordt uitgevoerd, zal worden gefinancierd door het sluiten van een contract tussen dit departement (het MATRA-programma) en de universiteit."

4. Bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken bevond zich verder onder meer een afschrift van faxbericht van (de universiteit; N.o.) aan het Ministerie van 2 september 1996, waarbij een interne brief aan het Bureau buitenland van de universiteit van 27 augustus 1996 was gevoegd. In deze interne brief staat onder meer:

"Naar onze mening is en blijft het uitgangspunt dat (verzoeker; N.o.) in dienst is van (het ziekenhuis; N.o.). Omdat een medewerker niet op individuele titel een projectaanvraag kan indienen of een project kan uitvoeren, zijn wij van mening dat (het ziekenhuis; N.o.) de aanvragende partij zal moeten zijn. (...) Devakgroep c.q. de faculteit zal dus zelf niet als aanvragende instantie optreden noch de eindverantwoordelijkheid van het project op zich nemen. Als het juist is dat (verzoeker; N.o.) niet bereid is zijn project voorstel via (het ziekenhuis; N.o.) te doen uitgaan, dan is dat een probleem dat tussen (verzoeker; N.o.) en zijn werkgever moet worden opgelost."

5. Bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op de klacht bevond zich tevens de brief van het hoofd van het Bureau Economische Aangelegenheden van dit Ministerie aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 mei 1996. In deze brief staat onder meer:

"Bij deze doe ik U het herziene projectvoorstel (...) toekomen voor eindadvisering. U heeft over dit voorstel reeds positief advies uitgebracht in Uw brief (...) d.d. 10 april. Ik zou het op prijs stellen als U mij op korte termijn Uw eventuele aanvullende advies kunt doen toekomen."

6. Bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken bevond zich ten slotte onder meer een afschrift van een brief van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 juni 1996 gericht aan de afdeling Algemeen Beheer Matra projectenprogramma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In deze brief staat onder meer:

"De definitieve versie van het voorstel Matra-project van (verzoeker; N.o.) geeft geen aanleiding tot nader commentaar. Het dezerzijds verstrekte (positieve) advies over dit project blijft derhalve gehandhaafd. Steun aan dit project is aan te bevelen."

**D. Reactie verzoeker** In reactie op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken deelde verzoeker op 25 september 1997 onder meer het volgende mee:

"Aangezien ik geen jurist noch politicus of top-ambtenaar ben reageer ik vanuit mijn gevoel en mijn gezond 'boerenverstand'. Bovendien heb ik het idee dat ik daarbij ook nog een beetje verward overkom. Dit komt volgens mij vanwege de 'stress' situatie waarin ik mezelf

sinds 1995 heb gemanoevreerd. Daarnaast wordt mijn denken een beetje beïnvloed door de druk in de privésfeer dat niet zo florissant eruit ziet. Bovendien ben ik ook nog in verwarring gebracht door het feit dat de ambassade in Wenen een negatief advies over het project in Slovenië heeft gegeven terwijl ik op datzelfde moment n.b. met een persoonlijke brief van het Ministerie van Volksgezondheid uit Ljubljana op zak liep en deze aan de Minister van Volksgezondheid Mevrouw dr. E. Borst moest overhandigen waarin gevraagd wordt hoe het met de toegezegde MATRA belofte staat (...). Nadat ik de bescheiden verder doorgenomen heb kom ik tot de conclusie dat alles wat er m.b.t. het project mis kan gaan ook daadwerkelijk misgegaan is. Deze feiten ondersteunen ook nogmaals de Wet van Murphey. Verder heb ik het gevoel dat zowel mijn werkgever, het Ministerie van BZ, het NIHP, de verzekeringsmaatschappij, de X-Bank mij letterlijk en figuurlijk hebben laten vallen en/of de nek omgedraaid. In Slovenië heeft het Account Keeping Center "University Clinical Centre" mij eigenlijk ook laten vallen en ook de nek omgedraaid. Het Clinisch Centrum heeft gelukkig van mijn kennis en ervaring gebruik kunnen maken maar ook zij hebben mij uiteindelijk niet betaald voor het werk dat ik gedaan heb en in feite dus ook laten vallen. Het Ministerie van Volksgezondheid en het Ministerie van Onderwijs en Technologie in Slovenië en de Sloveense Ziektekostenverzekering hebben namelijk voor financiële middelen gezorgd zodat ik met het project in Slovenië toch van start kon gaan en hebben het Clinisch Centrum aangewezen als account keeping centre. Het University Clinical Centre Ljubljana is echter nooit met het geld over de brug gekomen. De Sloveense autoriteiten hebben daarna ook nog gerekend dat er financiële hulp vanuit Nederland zou komen zodat zij aan hun morele verplichting t.o.v. ondergetekende konden voldoen. Echter de hulp vanuit Nederland is tot nu toe uitgebleven. Ook nadat de beide Ministeries van Volksgezondheid een overeenkomst getekend

hadden dat er vanuit Nederland financiële hulp aan Slovenië geboden zou worden. Ten aanzien van de overige internationale hulp kan ik dit ook nog toevoegen dat ik op advies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (de heer D.) waar mevrouw Zo. uit Slovenië ook bij aanwezig was, de aanvraag bij Tempus heb laten varen (zie hiervóór A.1.; N.o.). Enerzijds omdat Tempus toen extra lang op zich liet wachten en anderzijds omdat op het Ministerie van BZ gezegd is dat het beter is om de financiën bij één financier te houden en dat MATRA alle kosten m.b.t. het project in Slovenië zou dekken. Later heb ik nogmaals getracht een projectvoorstel bij MATRA in te dienen maar aangezien de Sloveense regering er vanuit ging dat het project door Nederland gefinancierd zou worden zijn de financiële middelen aan een ander project toegekend (...). **Brief 27 augustus 1996** (zie hiervóór onder C.4.; N.o.) Onder aan de brief staat dat ik een kopie van deze brief zou moeten hebben gekregen, maar deze brief is mij totaal onbekend en heeft mij nooit bereikt. (...) Op pagina 2 van de brief staat dat er problemen tussen mij en (...) werkgever zouden zijn. Dit klopt. (...) Mr. A heeft mijn ontslagzaak zowel bij de Kantonrechter als bij het Arbeidsbureau aangevochten en met succes verdedigd. Ik ben bij beide instanties in het gelijk gesteld. (...) De vakgroep had aanvankelijk zowel schriftelijk als mondeling toegezegd het MATRA-project in zijn totaliteit bij de vakgroep onder te zullen brengen. De

indiener van het project was toen prof.dr Ho. Gelukkig heeft prof.dr Ho. het voorstel nu in 1997 wederom bij MATRA ingediend. ((De werkgever van verzoeker; N.o.) heeft de projectaanvraag door deze brief dus negatief beïnvloed en mij hierdoor bij het Ministerie in een verkeerd daglicht gesteld). (...) Er is terdege overleg tussen het Bureau buitenland van (de universiteit; N.o.) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken geweest. Er staat in het memorandum geschreven dat ik toen op zoek ben gegaan naar een nadere instantie (zie hiervóór onder C.2.; N.o.). Dat klopt. Om gezichtsverlies van (de universiteit; N.o.) te voorkomen is besloten het project onder te brengen bij het IZO. In het bestuur van het Instituut voor Zorgonderzoek (IZO) zitten drie hoogleraren van (de universiteit; N.o.). Dat het voorstel pas op 12december (1996; N.o.) opnieuw is ingediend heeft te maken met

het feit dat het bestuur van het IZO pas eind november 1996 bij elkaar wenste of kon komen. Ik ben met mevrouw Zo. (Sloveense projectassistente van verzoeker; N.o.) naar Nederland gereisd om op de bestuursvergadering van het IZO (...) tekst en uitleg over het project te geven. (...) De kosten die ik ten behoeve van mevrouw Zo. heb gemaakt zijn noch door (de werkgever van verzoeker; N.o.) noch door (de universiteit; N.o.) noch door het IZO ooit vergoed geworden. De instituten willen mij wel helpen maar ik mag wel zelf eerst betalen en zelf risico's dragen en lopen. Zo heeft dat tot nu toe hier in Nederland en Slovenië gewerkt. Eris volgens de wet wel een instituut die met het Ministerie een contract afsluit, maar ik als persoon ben zowel in Nederland als in Slovenië achteraf tussen de wal en het schip gevallen. En nu mag ik mijn huis verkopen om de schulden af te lossen. (...) Het NIHP (Netherlands International Health Platform for Central Eastern Europe) adviseerde op 4 januari 1997 negatief. Dat klopt. Echter alvorens ik met het project in Slovenië van start ben gegaan heb ik terdege met NIHP overleg gepleegd. Toen destijds was de directeur erg enthousiast over het totale projectvoorstel. (...) Het is voor mij daarom onbegrijpelijk dat dan een onderdeel van het project door het NIHP (...) op 24 januari 1997 als negatief beoordeeld is geworden. (...) Inmiddels zijn we nu weer twee jaar verder en heb ik sinds 27 mei 1995 de schulden laten oplopen er van uitgaande dat het project door MATRA gefinancierd zou worden. Er was immers contact geweest tussen de X-bank en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. En ik mag dan toch veronderstellen dat beide instanties geen 'kleine jongens' zijn en of 'ondeskundige medewerkers' werken. Het Clinisch centrum in Ljubljana waar ik in december 1995 met het project van start ben gegaan, heeft van het Ministerie van Onderwijs en Technologie en het Ministerie van Volksgezondheid (beiden in Slovenië; N.o.) een klein bedrag aan subsidie voor het van start gaan voor het bovengenoemde project ontvangen. Van dit bedrag heb ik in totaal twee keer de reiskosten vergoed gekregen. Maar naar de rest van het geld kan ik nu wel fluiten. Door de hele situatie wordt ik nu door mevrouw Zu. van het Clinisch Centrum te Ljubljana beschouwd als 'aangeschoten wild' en is zij niet van plan mij voor mijn werk uit te betalen. (...) Echter uit de bescheiden die U (...) mij toestuurde wordt verschillende malen in de aantekeningen melding gemaakt van

toezeggingen. Er is dus terdege de verwachting gewekt dat het project gefinancierd zou worden. Ook tijdens het gesprek met mevrouw Dr. waar mevrouw Zo. uit Slovenië ook bij aanwezig was, werd de indruk gewekt dat er aan de begroting wat gesleuteld zou moeten worden en dat het een en ander wel goed zou komen. (...) Verder kan ik uit de brief van 29 mei 1996 gericht aan het Bureau Buitenland van (de universiteit; N.o.) DES EA/4444/96 misschien ten onrechte concluderen dat het wel goed zal komen (zie hiervóór onder C.4.; N.o.). Er wordt immers gesteld dat er een contract met het departement en de universiteit gesloten moet gaan worden en tot op heden ben ikde enige die een projectvoorstel bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken officieel heb ingediend. Ook naar aanleiding van de brief van het Hoofd van het Bureau Economische Aangelegenheden aan het Ministerie van VWS BBRO/I (zie hiervóór onder C.5.; N.o.) heb ik toen destijds vernomen dat er positief op het voorstel SI/95/01 is geadviseerd. 'SI/95/01' betekende volgens D. het eerste project dat voor Slovenië in 1995 als enige project is ingediend. (...) Ik vind het jammer dat ik als 'verpleegkundige' en ook als 'verplegingswetenschapper' en als Nederlander aan deze ramp voor de verpleegkundige gemeenschap aldaar heb meegewerkt door er vanuit te gaan dat het wel goed zou komen. (...) **Het Matra-Programma** In 1995 heb ik contact gehad met de heer D. van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Waarschijnlijk heeft hij mij wel de informatie verschaft over de procedure met betrekking tot het Matra-project, maar zeker weet ik dat niet omdat ik op weg van Nederland naar Slovenië bestolen ben geweest "

2. Bij de reactie van verzoeker bevond zich onder meer een fotokopie van een in de Engelse taal gestelde brief van de Minister van Volksgezondheid van Slovenië van 7 februari 1997, gericht aan de Nederlandse Minister van Volksgezondheid. In deze brief wordt onder meer het verzoek gedaan het project van verzoeker financieel te ondersteunen. In dit verband wordt in de brief opgemerkt dat financiering uit Matra-gelden dan wel andere fondsen wordt nagestreefd. In dit verband zou een beroep worden gedaan op een ander met name genoemd fonds. De Sloveense Minister van Volksgezondheid benadrukte in deze brief het belang van het project voor de ontwikkeling van de verpleegkunde in Slovenië.

3. In aanvulling op zijn reactie zond verzoeker per fax van 14 juli 1998 aanvullende informatie ten aanzien van de hernieuwde indiening

van het projectvoorstel in samenwerking met de universiteit. In de aanvulling geeft verzoeker onder meer aan dat in contacten met medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken telkens nieuwe aanvangsdata voor het project zijn genoemd waardoor verzoeker niet in staat is aan een andere baan te beginnen. Voorts stelt verzoeker in zijn fax onder meer:

"Ik begrijp wel dat ik na hetgeen er in het verleden gepasseerd is, ik geen krediet bij BUZA heb opgebouwd en dat dit projectvoorstel als geheel nieuw projectvoorstel beschouwd moet worden. Maar op deze wijze heeft BUZA (MATRA) volgens mij een goedkoop project in Slovenië gehad." **E. Verklaring medewerker van de X-bank**

1. Op 24 september 1997 verklaarde de heer T., medewerker van X-bank in de woonplaats

van verzoeker, tegenover een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman telefonisch onder meer het volgende:

"Ongeveer begin 1996 kreeg ik het krediet van verzoeker in behandeling. Dat krediet liep al enkele jaren. Ik had met verzoeker regelmatig contact over de voortgang van zijn aanvraag voor de financiering van een project voor gezondheidszorg in Slovenië. Deze aanvraag was ingediend bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van het MATRA-project. Het verkrijgen van die financiering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken was een langdurige kwestie. Verzoeker was, vooruitlopend op de definitieve verkrijging van de financiering, al met het project begonnen. Hij maakte gebruik van zijn krediet bij de X-bank (...) om zijn project voor te financieren. Ik kan mij niet herinneren wanneer hij daarmee begonnen is. U zegt mij dat verzoeker meedeelde dat hij in december 1995 is begonnen met financieren. Ik denk dat dat wel klopt. In de loop van 1996 begon het krediet flink op te lopen. Ik had daarom regelmatig contact met verzoeker over de vraag wanneer het Ministerie van Buitenlandse Zaken de MATRA-bijdrage definitief aan hem zou toekennen. Op een gegeven moment heb ik daarom, na overleg met verzoeker, contact opgenomen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ik kan mij niet herinneren op welke datum ik voor het eerst contact heb gehad met een medewerkster van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, mevrouw Dr. Ik beschik nog wel over enkele aantekeningen waaruit blijkt dat ik met haar heb gesproken op 10 juni 1996. Naar aanleiding van dat telefoongesprek heb ik op die datum de volgende aantekening gemaakt:

'mevrouw Dr. verwacht binnen twee weken echt meer te weten, respectievelijk tot boeking te kunnen overgaan.'

Uit het feit dat ik het woord "echt" in deze notitie heb gebruikt leid ik af dat ik het Ministerie al eerder om informatie had gevraagd. Daarnaast herinner ik mij het volgende over de inhoud van het telefoongesprek van 10 juni 1996 met mevrouw Dr. Ik belde haar met de vraag wanneer een betaling zou gaan plaatsvinden. Zij vertelde mij onder meer dat er op dat moment een interne fiatteringsprocedure liep, waarin formalisering van het besluit zou plaatsvinden. Daarnaast vertelde ze mij dat er nog vragen waren over de hoogte van bepaalde bedragen in de declaraties van verzoeker. Verder deelde mevrouw Dr. mij onder meer mee dat het Ministerie nog in afwachting was van een akkoord met (de universiteit; N.o.) of (de werkgever van verzoeker; N.o.). Een van die twee instellingen zou optreden als aanvrager van de MATRA-bijdrage, omdat alleen aanvragen van instellingen werden geaccepteerd. Het geld zou vervolgens via de instelling die de aanvraag zou indienen, beschikbaar komen voor het project van verzoeker. Uit de informatie die mevrouw Dr. mij gaf leidde ik af dat het slechts een kwestie van tijd was voordat de MATRA-bijdrage aan verzoeker beschikbaar zou worden gesteld. Zij heeft namelijk op geen enkel moment gezegd dat over het al dan niet verlenen van de bijdrage aan verzoeker nog inhoudelijk moest worden beslist. Zehad het juist over de detailonderwerpen zoals de hoogte van - onderdelen van - declaraties van verzoeker. De uitleg over de procedure die gevolgd werd binnen het Ministerie en de mededeling dat er sprake was van formalisering van een



flattering wekte bij mij de indruk dat de inhoudelijke kant van de zaak rond was. Ik heb die indruk ook meegedeeld aan verzoeker. Die was al eerder van mening dat de zaak inhoudelijk geen probleem was en dat het Ministerie zijn project dus zou financieren. Mijn indruk dat het ministerie een MATRA-bijdrage zou toekennen heeft ertoe geleid dat de bank heeft gedoogd dat verzoeker het krediet benutte voor voortgezette voorfinanciering van zijn project in afwachting definitieve toekenning van de bijdrage door het Ministerie. Op 19 juni 1996 had ik nogmaals telefonisch contact met mevrouw Dr. Tijdens dat telefoongesprek deelde zij mij mee dat de universiteit nog niet van zich had laten horen. Voor het overige heb ik bij die gelegenheid geen relevante informatie gekregen. Na 19 juni 1996 deden zich enkele verwarrende ontwikkelingen voor: zo werd het dossier opeens overgedragen aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en trok de universiteit zich terug uit de procedure. Op of omstreeks 22 februari

1997 had ik vervolgens contact met de een medewerker van het Ministerie van VWS, de heer K. De heer K. deed geen inhoudelijke uitspraken over de afhandeling van de aanvraag van verzoeker. Hij deelde mij, voor zover ik mij kan herinneren, mee dat hij wilde bewerkstelligen dat twee directeuren-generaal van respectievelijk de Ministeries van Buitenlandse Zaken en VWS op 24 maart 1997 bijeen zouden komen om nog eens naar de zaak te kijken. Ik weet niet of die ontmoeting daadwerkelijk heeft plaatsgehad. Ik ben er van op de hoogte dat de aanvraag van verzoeker tot verkrijging van een MATRA-bijdrage in februari 1997 is afgewezen. Ik heb het dossier van verzoeker niet meer in behandeling." 2. Naar aanleiding van het verslag van bevindingen liet de getuige T. weten dat hij nog een gespreksaantekening had gevonden van zijn eerste telefoongesprek met Dr., medewerkster van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit gesprek had plaatsgevonden op 19 mei 1996. De gespreksaantekening bevestigde T. in zijn herinnering dat de inhoudelijke kant van de subsidieaanvraag van verzoeker rond was geweest. Dit volgde voor hem met name uit mededelingen van Dr. over de tijd die gemoeid zou zijn met geldboekingen vanuit het Ministerie. Dr. had hem ook gezegd dat er nog invulling moest worden gegeven aan de geldstroom naar de universiteit toe.

#### **F. Verklaring van betrokken ambtenaar Dr.**

Op 20 november 1997 verklaarde mevrouw Dr., ambtenaar in dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, tegenover twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"Ik werk bij de afdeling DEU/UM van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Sinds 6 mei 1996 werk ik op deze afdeling. De afkorting DEU/UM betekent: Directie Europa, Uitvoering Midden- en Oost-Europahulp. Ik houd mij bezig met de beslissingsvoorbereiding van projectfinanciering. De chef van de afdeling neemt de beslissing. Ik kreeg het dossier van mijn voorganger, de heer D., terwijl de zaak al een tijd liep. Hij droeg het dossier over met de mededeling dat het dossier naar zijn mening rijp was voor beoordeling. Het voorstel was in de identificatiefase. De heer D. was er niet aan toegekomen om verzoeker een formuleringsbrief te schrijven. De heer D. had verzoeker een aantal schriftelijke vragen gesteld naar aanleiding van het laatste gesprek dat hij met verzoeker had gevoerd. Ik heb

meerdere dossiers van mijn voorganger overgenomen. Ik heb over dit dossier ongeveer vijf minuten met de heer D. gesproken. Hij heeft aangegeven dat het dossier inhoudelijk rijp was voor een beslissing, maar dat (de universiteit; N.o.) nog een officiële projectaanvraag moest indienen.

Ik heb de achtergrondnotitie SI/95/01 opgesteld (zie hierna onder G.; N.o.). De aanleiding voor die notitie was de brief van de heer P., directeur-generaal bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), van maart 1997 aan de heer Da., directeur van DEU. In die brief deed de heer P. het verzoek om afwijzing van verzoekers projectvoorstel te heroverwegen. Toen ik verzoekers dossier kreeg, heb ik oppervlakkig naar het projectvoorstel gekeken. Ik vond het geen geweldig verhaal, maar ik was net nieuw op de afdeling dus ik wist niet wat ik moest verwachten. Ik heb verzoeker bij fax van 22 mei 1996 een aantal vragen gesteld. Ik heb het projectvoorstel eind mei 1996 voor advies naar VWS uitgestuurd. Ik ben op de hoogte geraakt van verzoekers financiële problemen doordat ik daarover in de maand juni 1996 werd gebeld door de heer T. van de X-bank. Dat vond ik opmerkelijk omdat ik nog nooit ben gebeld door de bank van een projectaanvrager. Ik wilde de heer T. geen toezeggingen doen, omdat het project niet officieel was goedgekeurd. Ik heb dit gesprek toen besproken met mijn collega's en mijn chef. Eerder was mij niets bekend van financiële problemen van verzoeker. De heer D. heeft geen persoonlijke indrukken gegeven van verzoeker. Ik had van de heer D. de indruk gekregen dat het projectvoorstel zich al in de formuleringsfase bevond. Er was namelijk al een herzien voorstel ontvangen, dat ik in de beoordeling kon nemen. Nadat ik het dossier was gaan lezen ben ik steeds meer gaan twifelen. Ik was toen mogelijk te voorzichtig met kritiek op het voorstel, omdat het mijn eerste zaak was. Mij eerste commentaar was gebaseerd op een vluchtige lezing, en bovendien moest er nog een officieel voorstel komen van een indienende instantie. Het is mogelijk dat ik op 10 juni 1996 contact heb gehad met de heer T. Hij heeft mij in die maand meerdere keren gebeld. Wat u mij voorleest uit zijn verklaring over de inhoud van het telefoongesprek klopt wel. Hij heeft mij gevraagd wanneer het voorstel zou worden goedgekeurd. Het is waarschijnlijk dat hij mij heeft gevraagd wanneer de eerste betaling zou plaatsvinden. Hij heeft mij in ieder geval gevraagd wanneer er uitzicht zou zijn op betaling, of een vraag van die zakelijke strekking. De heer T. zal mijn woorden over de formalisering van het besluit mogelijk anders hebben geïnterpreteerd dan ik heb bedoeld. Ik heb

de woorden "interne fiatteringsprocedure" niet gebruikt. Die bewoordingen gebruik ik nooit. Ik zal wel "interne beoordeling" hebben gezegd. Daarmee heb ik bedoeld dat het voorstel was ontvangen en uitgestuurd voor advies aan de ambassade in Wenen, het Ministerie van VWS en de regionale afdeling binnen het departement. De bewoordingen van het telefoongesprek dat volgens de heer T. op 10 juni 1996 heeft plaatsgevonden, kan ik mij niet letterlijk herinneren. Ik verbaasde mij over het feit dat de bank mij benaderde met de vraag wanneer goedkeuring kon worden verwacht, en met een persoonlijk verhaal dat verzoeker het allemaal zo goed bedoelde, en dat het zo belangrijk was dat het project

gefinancierd werd. De heer T. heeft mij duidelijk gemaakt dat verzoeker een lening, van naar ik meen f 75.000,-, bij de bank had gesloten of wilde gaan sluiten, en dat verzoeker in de problemen dreigde te komen. De heer T. heeft mij in de maand juni meermalen gebeld over een mogelijk dreigend faillissement van verzoeker. Ik gebruik het woord formalisering normaal gesproken wanneer iets al goedgekeurd is. Ik acht het in dit geval niet waarschijnlijk dat ik het woord formalisering heb gebruikt, omdat er toen al negatieve adviezen waren ontvangen. Het projectvoorstel was een informele aanvraag die informeel in de beoordelingsfase terecht was gekomen. Het is mogelijk dat ik wel de term formalisering heb gebruikt in die zin dat van de informele aanvraag een formele aanvraag moest worden gemaakt. Ik heb de heer T. niet gevraagd naar zijn kennis van de MATRA-procedure. Ik heb hem wel in globale bewoordingen uitgelegd wat onze normale procedure was, dat wil zeggen dat ik heb gezegd dat er verschillende stadia zijn in de behandeling. Ik denk dat ik in de eerste contacten met de heer T. in juni 1996 nog redelijk positief was over de kansen van het projectvoorstel. Ik denk dat de heer T. bepaalde bewoordingen bepaald positiever heeft uitgelegd dan ik ze heb bedoeld. Ik had het dossier toen nog niet zo goed bestudeerd. Het was nog vroeg in de procedure: er was nog geen officieel voorstel ingediend. Naar mate er bij dit voorstel meer vreemde dingen gebeurden werd ik steeds alerter. Ik had in eerste instantie geen oordeel over de inhoud van het voorstel, omdat dat officieel is voorbehouden aan het vakdepartement, het Ministerie van VWS. Mijn rol was meer procedureel dan inhoudelijk. Het is in mijn contacten met de heer T. mogelijk aan de orde geweest dat MATRA-projecten kon financieren die al liepen. Normaal gesproken kan financiering door MATRA niet achteraf plaatsvinden. Dat wil zeggen, dat over jaren voorafgaand aan het jaar van de aanvraag, die fiscaal zijn afgesloten, geen betalingen plaatsvinden. In uitzonderlijke situaties kan binnen het

lopende fiscale jaar wel wat achteraf betaald worden, zij het datvoorbereidingskosten tot een maximumbedrag van 7,5% van het totale projectbedrag bij goedkeuring kunnen worden gedeclareerd. In juni 1996 was betaling over activiteiten in 1995 dus niet meer mogelijk. Ik weet niet of ik dit aan de heer T. heb meegedeeld. Als men een project al op eigen risico is gestart en wij het belangrijk vinden dat men al is begonnen of de beoordelingsprocedure lang loopt, is het wel eens gebeurd dat betaling achteraf over een of meerdere maanden heeft plaatsgevonden. Mogelijk zou verzoekers project voor betaling achteraf in aanmerking zijn gekomen als het project was goedgekeurd. In juni 1996 was mij niet duidelijk wat verzoeker al van zijn project had uitgevoerd. Naarmate ik meer signalen kreeg, onder meer dat (de universiteit; N.o.) niet achter het voorstel stond en dat verzoeker daar niet werkzaam was, terwijl hij in zijn brieven had ondertekend met professor, ben ik kritischer naar zijn projectvoorstel gaan kijken. Verzoeker was blijkbaar in dienst van een andere instantie, naar later bleek een ziekenhuis. De zaak werd voor mij steeds vreemder. Ook het feit dat de advocaat van dit ziekenhuis belde met de vraag of het voorstel zou worden goedgekeurd, wekte bij mij bevreemding. Ik heb half juni 1996 een gesprek gehad met verzoeker. Voor die tijd had ik het dossier goed gelezen en was ik tot mijn verbijstering tot de ontdekking dat het een heel slecht verhaal was. Ik kon mij niet

voorstellen dat VWS dit projectvoorstel goed vond. Dat heeft ertoe geleid dat ik in het gesprek met verzoeker van half juni 1996 aanzienlijk kritischer ben geweest dan voordien. Uit eerdere telefoongesprekken had ik de indruk dat kritische opmerkingen bij verzoeker niet in voldoende mate overkwamen. Daarom vermoedde ik dat het een moeilijk gesprek zou worden. Voorafgaand aan het gesprek heb ik dan ook het hoofd van de afdeling (...) gevraagd of hij bij het gesprek wilde zijn. Hij was verhinderd. De chef van de directie DES was eveneens verhinderd. Ik heb het gesprek met verzoeker dus alleen gevoerd. Verzoeker was vergezeld van een Sloveense collega. Het doel van het gesprek was voor mij om aan verzoeker duidelijk te maken dat van goedkeuring op dat moment nog geen sprake kon zijn. De inhoud van dit gesprek is niet schriftelijk aan verzoeker bevestigd, omdat dat niet gebruikelijk was. Achteraf was het beter geweest ik het gesprek wel had vastgelegd. Ik had de indruk dat mijn boodschap goed was overgekomen, omdat hij met tranen in de ogen de kamer had verlaten. Ik heb hem aangegeven dat er geen project kan zijn als er geen indiener is. Ik heb over de inhoud van het project meegedeeld dat er grote aanpassingen aan het project moesten plaatsvinden, dat

zijn Sloveense counterpart een grotere rol moest vervullen, en dat wij tot nu toe nog niemand hadden uitgezonden die langdurig in het desbetreffende land zou verblijven. Mijn indruk van verzoeker tijdens het gesprek was dat hij een naïeve man was, weinig zakelijk en zeer betrokken bij zijn project. Het gesprek verliep moeizaam. Het kostte mij moeite verzoeker duidelijk te maken dat er nog heel wat moest gebeuren wilde de aanvraag worden goedgekeurd. Ik heb verzoeker toen niet gevraagd naar de financiële stand van zaken op dat moment. Dat was voor mij geen onderwerp van aandacht. Ik neem aan dat verzoeker daar zelf aandacht voor heeft gevraagd. Hij heeft aangegeven dat hij een aantal dingen aan het doen was. Hij was al in Slovenië werkzaam. Ik weet niet op welk moment hij zijn voorfinanciering had gestart. Het is niet ongebruikelijk dat de projectaanvragers voorafgaand aan de aanvraag, zij het niet persoonlijk, enige activiteiten voorfinancieren. Dat zijn over het algemeen voorbereidende activiteiten. Vaak zijn deze projectaanvragers stichtingen en dergelijke, omdat wij geen zaken doen met individuen. Ik wist tijdens het gesprek met verzoeker dat hij niet bekend was bij de (de universiteit; N.o.). Daarmee heb ik hem geconfronteerd. Hij reageerde daarop met de mededeling dat dat wel in orde zou komen, omdat hij contacten had binnen de universiteit. U zegt mij dat de Minister van Buitenlandse Zaken op 4 augustus 1997 aan de Nationale ombudsman heeft geschreven dat tijdens het gesprek met verzoeker van medio juni 1996 bij verzoeker de indruk kan zijn ontstaan dat zijn voorstel in de formuleringsfase was beland. Ik denk dat verzoeker die indruk al eerder had, op basis van het feit dat hij van de heer D. het verzoek had gekregen om een herzien voorstel in te dienen. Ik denk dat verzoeker de indruk dat zijn voorstel in de formuleringsfase was terechtgekomen niet ten onrechte had, dat wil zeggen informeel, omdat er nog geen formele indienende instantie was. Verzoeker was enigszins verbolgen over het feit dat er meerdere projectindieners waren. Ik heb hem voorgesteld om samen te werken. Hij dacht dat zijn voorstel dan in de verdrukking zou komen en bovendien had hij een van die indieners zelf geïntroduceerd in Slovenië. Hij vond het vervelend dat hij

eventueel zou moeten samenwerken. Ik kan dit alleen in reconstruerende zin vertellen. Hij was bang dat anderen er met zijn project vandoor zouden gaan. De projecten begaven zich alle op het terrein van de eerstelijnsgezondheidszorg, en sloten op elkaar aan. De afstemming van de activiteiten lag voor mij voor de hand. Verzoeker gaf aan dat hij daarmee moeite had, omdat hij al geïnvesteerd had in zijn project. Hij heeft tijdens dit gesprek gezegd dat hij via verschillende kanalen financiering beschikbaar had, en dat hij ook zelf had gefinancierd. Ik nam aan dat zijn aanwezigheid in

Slovenië was gefinancierd door (de universiteit; N.o.) danwel door Tempus (zie A.1.; N.o.). Verzoeker heeft toen wel aangegeven dat hij gezien het negatieve karakter van het gesprek mogelijk naar Nederland zou moeten terugkeren, omdat hij op korte termijn fondsen nodig had om in Slovenië te kunnen blijven. Ik heb hem gezegd dat hij op korte termijn geen uitzicht zou hebben op financiering van zijn aanwezigheid, omdat hij geen indiener van het project had. Hij zei daarop dat hij zou gaan proberen om zijn voorstel alsnog bij (de universiteit; N.o.) onder te brengen. Hij gaf ook aan dat de gevraagde aanpassingen in beginsel mogelijk waren. Ik ging er vanuit dat de betrokkenheid van (de universiteit; N.o.) tot een kwalitatieve verbetering van het projectvoorstel zou leiden. Na mijn gesprek met verzoeker van medio juni 1996 ontving ik op 2 september 1996 een fax van (de universiteit; N.o.), waaruit bleek dat de universiteit niet bij het project betrokken zou zijn. Ik heb de universiteit in de periode voor 2 september 1996 overigens een paar keer gerappelleerd. Na 2 september 1996 heb ik in september 1996 telefonisch contact gehad met verzoeker over deze nieuwe ontwikkeling. Ik heb hem gezegd dat ik op basis van de fax van de universiteit het voorstel niet kon goedkeuren omdat er geen indiener was. Dat zou ik normaal gesproken schriftelijk hebben bevestigd. Dat heb ik nu niet gedaan. Hij verzocht mij namelijk om het voorstel in beraad te houden, omdat hij een andere indienende instantie zou zoeken. Ik heb een aantal malen telefonisch contact gehad met onze contactpersoon bij het ministerie van VWS, de heer K. Hij heeft er voor gepleit om het voorstel goed te keuren. Mijn eerste contacten met hem waren in september 1996, nadat (de universiteit; N.o.) het voorstel niet wilde indienen. Ik zal K. ongetwijfeld hebben meegedeeld dat het een vreemde zaak was. Het is mogelijk dat hij mij heeft aangegeven dat verzoeker veel geld in het project had gestoken en dat het vervelend voor hem was dat hij failliet zou gaan. Hij heeft mij ook gezegd dat mevrouw Borst een toezegging had gedaan aan haar Sloveense collega. Hij heeft eveneens aangegeven dat hij was gebeld door verzoeker. Hij vond het een te steunen project. Het feit dat verzoeker geld in het project had gestoken was voor mij niet relevant voor het al dan niet goedkeuren van het project. De Minister van Buitenlandse Zaken is namelijk niet gehouden een slecht project goed te keuren omdat iemand er al veel geld in heeft gestoken. De heer K. kan namens de Minister van VWS geen toezegging doen over aanvragen die de Minister van Buitenlandse Zaken moet goedkeuren. De toezegging van mevrouw Borst aan haar Sloveense collega was niet met ons afgestemd. De toezegging hield, voor

zover ik kon zien, niet in dat verzoekers project MATRA-financiering zou krijgen. Mevrouw Borst heeft een beleidsmatig gesprek gehad met haar Sloveense collega. Mij was in een vrij laat stadium, in december 1996, gebleken dat mevrouw Borst dit gesprek met haar Sloveens collega heeft gevoerd. Die toezegging bleek mij uit een afschrift van de brief die de heer K. mij had toegestuurd van de Sloveense Minister van Gezondheidszorg aan mevrouw Borst. In die brief was aangegeven dat dit een mogelijk te financieren activiteit was. Op enig moment heeft verzoeker mij ongetwijfeld laten weten dat hij schade ging lijden. Ik heb daar verder geen herinnering aan. Hij heeft die investeringen naar mijn mening voor eigen risico gedaan. In de maand maart 1997 zond de directeur-generaal van het directoraat-generaal Volksgezondheid van het Ministerie van VWS een brief aan directeur Da. van DEU. Naar aanleiding van die brief heb ik mijn achtergrondnotitie SI/95/01 geschreven (zie hierna onder G.; N.o.). Het doel van die notitie was voorbereiding van een antwoordbrief aan VWS. De antwoordbrief is vermoedelijk uitgegaan op 2 april 1997. De briefwisseling betrof de afhandeling van verzoekers projectvoorstel en het pleidooi van VWS om mogelijkheden van financiering te zoeken. Bij mijn weten heeft er geen ontmoeting plaatsgevonden tussen de heren Da. en P., zoals door de heer T. is verondersteld. Wel is dus die brief van 2 april 1997 uitgegaan. De uitkomst van dit schriftelijk overleg was dat geen financiering kon plaatsvinden. Het Ministerie van VWS heeft niet gereageerd op de brief van 2 april 1997. Naar aanleiding van de brief van de heer P. van maart 1997 (ons kenmerk DEU/175/97) is intern besproken of sprake moest zijn van een tegemoetkoming aan verzoeker. (...) De uitkomst van dat overleg was dat wij geen aanleiding zagen om verzoeker alsnog tegemoet te komen, omdat hij niet op ons verzoek activiteiten heeft uitgevoerd. Terugkijkend op de zaak vind ik dat verzoeker nogal naïef is geweest door al zo vroeg geld te besteden aan zijn project, terwijl er nog geen zekerheid bestond over een eventuele bijdrage door MATRA. Deze zaak verdient voor wat betreft de afhandeling geen schoonheidsprijs. Ik kan mij wel voorstellen dat verzoeker door de lange betrokkenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de hoop had dat zijn project doorgang zou vinden. Ik denk dat hij in het begin door mijn voorganger mogelijk te positief is benaderd. Ik baseer dit achteraf op het gesprek met mijn voorganger bij de overdracht van het dossier, omdat hij mij toen heeft gezegd dat het voorstel inhoudelijk rijp was voor toewijzing. Ook mijn

eerste fax aan hem is niet negatief van toon geweest. Echter, sinds de zomer van 1996 had verzoeker moeten weten dat hij voorzichtig moest zijn, omdat ik toen heb aangegeven dat financiering van zijn project onwaarschijnlijk was."

#### **G. Aanvullende informatie van Minister van Buitenlandse Zaken**

De Minister van Buitenlandse Zaken zond in aanvulling op zijn reactie de achtergrondnotitie van betrokken ambtenaar Dr., die was opgesteld in de maand maart 1997 (zie ook hiervóór, de verklaring van Dr. onder E.). In deze notitie staat onder meer: "Projectvoorstel van (verzoeker; N.o.) is op basis van brief van hem aan D. van 27 mei 1995 alhier ingeschreven. (...) Op dit eerste voorstel is geen ontvangstbevestiging uitgegaan en het project is niet voorgelegd voor advies noch aan de ambassade noch aan

VWS (het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; N.o.). Wel is er schriftelijk en mondeling (bezoek) contact geweest tussen (verzoeker; N.o.), D. en K. van VWS hetgeen uitmondde in een herzien voorstel d.d. 26 februari 1996. (...) Dat voorstel is voor advies op 22 maart 1996 naar VWS gestuurd, nb. geen ontvangstbevestiging naar (verzoeker; N.o.) en geen adviesverzoek aan ambassade Wenen of DEU (de Directie Europa van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.). VWS reageerde op 10 april 1996 positief: "Het project past zeker in het Nederlandse beleid voor steun aan gezondheidszorgontwikkelingen (...). Steun aan dit project is aan te bevelen." Op 17 april (1996; N.o.) stuurt D. een fax aan (verzoeker; N.o.) met commentaar. Na een positieve opmerking: "Voorstel is helder en duidelijk geformuleerd", volgen een aantal kritiekpunten: "de toelichting op de activiteiten is echter wel wat mager; hier hoort beschreven te staan wie, wanneer wat gaat doen", "de schaal en het bereik blijven onduidelijk". Hierna volgen nog anderhalve pagina vragen, kritische opmerkingen en suggesties, waaronder opmerking dat het contract gesloten zal worden tussen (de universiteit; N.o.) en het Ministerie. Op 24 april 1996 dient (verzoeker; N.o.) een herziene versie in. In de bijgaande brief vraagt hij reeds een voorschot met het oog op een door hem te kopen appartement in Ljubljana. Op 22 mei 1996 wordt deze herziene versie door Dr., die de heer D. begin mei is opgevolgd, voor (eind)advies aan VWS, amb. Wenen en DEU. Dr. stuurt een fax per diezelfde datum aan (verzoeker; N.o.) met excuses voor de vertraging in de afhandeling van het voorstel en met een aantal detailvragen over de begroting. Per 29 mei stuurt zij een brief aan het Bureau Buitenland van (de universiteit; N.o.) met het verzoek om enige informatie over de inbedding van dit voorstel binnen de universiteit en over de

verhouding van (verzoeker; N.o.) tot de universiteit. Dit omdat uit telefonisch contact was gebleken dat het voorstel, noch (verzoeker; N.o.) aldaar bekend waren. Inmiddels zijn (negatieve) adviezen ontvangen van DEU en amb. Wenen (te duur, slecht geformuleerd, onevenwichtig) en een positief advies van VWS d.d. 5 juni "de definitieve versie geeft geen aanleiding tot nader commentaar". In deze periode is zij (Dr.; N.o.) meermalen gebeld door een medewerker van de X-bank in (...) (de heer T.) met verzoek om informatie over goedkeuring project met oog op dreigend failliet van (verzoeker; N.o.). Zij heeft begrip gevraagd voor vertragingen en aangegeven dat zolang het project niet formeel is goedgekeurd Matra geen toezeggingen kan doen. Ook verzoek van (verzoeker; N.o.) om schriftelijk vast te leggen dat Matra het project zal steunen in verband met het verkrijgen van een werkvergunning is afgehouden. In dezelfde periode tevens gebeld door advocaat van (ziekenhuis, werkgever van verzoeker; N.o.) met de vraag of Matra voorstel zal gaan goedkeuren. Ook daarop gereageerd dat hierover nog geen uitsluitel kon worden gegeven zolang er geen officiële indienende instantie was. Half juni (1996; N.o.) komt (verzoeker; N.o.) naar Nederland met zijn counterpart voor een gesprek met Dr. Tijdens dit gesprek meegedeeld dat er geen sprake kan zijn van een project zolang er geen indienende instantie is omdat Matra geen contracten kan sluiten met individuen. Ook geeft Dr. tijdens dit gesprek aan dat de opzet van het project nog fundamenteel moet worden aangepast omdat het voor Matrabegrippen financieel te omvangrijk is en Matra zelden of

nooit lange missie uitzendingen financiert. Bovendien zijn inmiddels twee andere voorstellen op het terrein van eerstelijnsgezondheidszorg in Slovenië ontvangen (...). Aan (verzoeker; N.o.) tijdens het gesprek eveneens gesuggereerd dat mogelijkheden voor samenwerking moeten worden onderzocht omdat financiering van meerdere projecten niet voor de hand ligt. De indieners van deze voorstellen is (telefonisch) meegedeeld dat de behandeling van hun voorstellen is aangehouden tot duidelijkheid bestaat over het voorstel van (verzoeker; N.o.). Op 2 september 1996 ontvangt DEU/UM een fax van (de universiteit; N.o.) waarin staat dat (verzoeker; N.o.) in dienst is van (het ziekenhuis; N.o.) en dat deze als aanvragende partij dient op te treden. "Als het juist is dat (verzoeker; N.o.) niet bereid is zijn projectvoorstel via (het ziekenhuis; N.o.) te doen uitgaan, dat is dat een probleem dat tussen (verzoeker; N.o.) en zijn werkgever moet worden opgelost". (...) Hiermee lijkt de kous af: als er geen indienende instantie is, kan Matra ook geen project goedkeuren. (Verzoeker; N.o.) verzoekt vervolgens telefonisch het voorstel toch nog in beraad te houden omdat hij op zoek gaat naar een

andere indienende instantie. Dit verzoek wordt ondersteund door de heer K. van VWS, mede op basis van de toezegging die door Minister Borst zou zijn gedaan om het voorstel van (verzoeker; N.o.) te financieren. Als bewijsmateriaal voor deze toezegging doet VWS ons (nb pas in december 1996) cc van een brief van 31 juli 1996 toekomen waarin de Sloveense Minister van gezondheidszorg een voorstel doet voor samenwerking en waarbij het voorstel van (verzoeker; N.o.) wordt genoemd. Uiteindelijk ontvangt DEU/UM half december 1996 een brief van het IZO (Instituut voor Zorgonderzoek, een aan (de universiteit; N.o.) gelieerde instelling) dat zich bereid verklaart om als contractpartner op te treden voor een wederom aangepast voorstel (het budget is gedaald tot 1.6 miljoen gulden en de looptijd van 3jaar vanaf 1 januari 1997). Dit voorstel heeft Dr., na telefonisch overleg met VWS, direct voorgelegd aan het NIHP (Netherlands International Health Platform for Central and Eastern Europe). Het NIHP is door VWS aangewezen als de instantie die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke advisering op Matraprojecten op het terrein van gezondheidszorg. Op 24 januari (1997; N.o.) brengt het NIHP een negatief advies uit over het voorstel. Inhoudelijk past het goed binnen het Matraprogramma, maar de uitwerking is te grootschalig en ambitieus, de probleemanalyse zwak, het voorstel is slecht onderbouwd en de opzet onduidelijk en verwarrend. Op basis van dit advies, en de eerdere negatieve adviezen van DEU en amb. Wenen is een gesprek gevoerd met de indieners van het IZO (zonderaanwezigheid van (verzoeker; N.o.)) en is vervolgens op 6 februari 1997 een afwijzende brief uitgegaan aan het IZO. Mogelijke oplossing. Met betrekking tot de in Slovenië gewekte verwachtingen/toezegging minister Borst ligt de volgende oplossing voor de hand. Op basis van een recent bezoek van plv. CDP Wenen (de plaatsvervangend Chef de Poste van de ambassade in Wenen; N.o.) (...), aan het ministerie van Gezondheidszorg in Slovenië, onder andere om over de afwijzing van het project van (verzoeker; N.o.) te praten, blijkt dat men daar inpassing van alle activiteiten in één project zou toejuichen. Overigens bleek daarbij dat in Slovenië het project van H. de hoogste prioriteit heeft. Op basis van deze informatie uit Slovenië en eerder ontvangen adviezen kan aan (de drie



indieners van projecten, waaronder het IZO; N.o.) de vraag worden herhaald om te komen tot een gezamenlijk voorstel op het terrein van versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg in Slovenië. (...) Wat de positie van (verzoeker; N.o.) in een dergelijk project zal moeten zijn, is echter onduidelijk. Uitgesloten is dat vanuit Matra zijn langdurige aanwezigheid zal worden gefinancierd. Een

enkele korte missie is wel mogelijk. Gezien de slechte kwaliteit van zijn eigen voorstel, ook na verschillende herzieningen, acht ik het niet wenselijk dat hij een grote rol zou spelen. Als positief geldt overigens wel dat hij groot vertrouwen geniet bij de doelgroep. Dit lost echter de financiële problemen van (verzoeker; N.o.) niet op. Zeker daar Matra geen fondsen met terugwerkende kracht tot 1995 mag noch kan toekennen (hoogstens 7,5% van het projectbudget als voorbereidingskosten kan accorderen). Door Matramedewerkers zijn geen toezeggingen gedaan (schriftelijk noch mondeling) aan de X-bank dat het project zou worden gefinancierd. Het Matra programma is door de X-bank niet verzocht om hiervoor op enigerlei wijze borg te staan. Risico's - Mondeling zijn, in de beginfase, mogelijk toezeggingen gedaan aan (verzoeker; N.o.). Het betrof immers een voor Matra relevant onderwerp in een land waar nog weinig projecten werden uitgevoerd. Dit overigens telkens in de veronderstelling dat (de universiteit; N.o.) achter het voorstel stond. Bovendien adviseerde VWS positief. - Matra heeft zich niet aan haar eigen procedures gehouden: zo is nooit een ontvangstbevestiging uitgegaan, is onzorgvuldig omgesprongen met het vragen van adviezen en is geen formuleringsbrief uitgegaan terwijl wel aanpassingen in het voorstel zijn gevraagd. Conclusie De afwijzing van dit voorstel verdient geen schoonheidsprijs: mede wegens de langdurige betrokkenheid. Het financieren van een kwalitatief slecht, en zeer prijzig voorstel met terugwerkende kracht omdat de betrokkene financiële risico's heeft genomen en failliet dreigt te gaan is evenwel nog minder wenselijk."

## Beoordeling

1. Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Buitenlandse Zaken, blijkens een brief van 6 februari 1997, niet bereid is een project te financieren voor gezondheidszorg in Slovenië, terwijl bij verzoeker de verwachting was gewekt dat dit wel zou gebeuren. Verzoeker heeft op basis van deze verwachting het project vanaf 1995 voorgefinancierd met een hypothecaire lening en loopt naar zijn zeggen nu het risico zijn huis te moeten verkopen.
2. Uit het onderzoek is het volgende naar voren gekomen. Verzoeker deed de aanvraag voor financiering van zijn project in het kader van het Matra project (zie **ACHTERGROND**). De eerste aanvraag van verzoeker dateert van 27 mei 1995. Naar aanleiding van de indiening van

het voorstel vond in 1995 een eerste bespreking plaats tussen verzoeker en de voor Matra projecten verantwoordelijke ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Verzoeker kreeg bij die gelegenheid uitleg over de Matra-procedure. Voorts werd hem gevraagd een nadere onderbouwing van zijn voorstel te geven. Verzoeker stemde hiermee in. Korte tijd later ontstond echter vertraging, toen alle documenten met betrekking tot zijn project van verzoeker werden gestolen. Dit leidde ertoe dat verzoeker de gevraagde nadere onderbouwing pas bij brief van 26 februari 1996 kon indienen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. Verzoeker bracht naar voren dat de eerste contacten tussen hem en het Ministerie in het jaar 1995 bij hem het vertrouwen hadden gewekt dat de financiering van zijn project met behulp van Matra gelden zou rondkomen. Verzoeker heeft in dit verband naar voren gebracht dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken ermee bekend was dat hij zelf het project voorfinancierde. De Minister heeft naar voren gebracht dat in eerste instantie positief was gereageerd op het voorstel van verzoeker, mede omdat dit het eerste project van deze soort was dat ten behoeve van Slovenië werd ingediend. De Minister bestreed echter dat bij verzoeker uit deze contacten een gerechtvaardigde verwachting had kunnen ontstaan omtrent een beslissing op zijn voorstel.

4. De Nationale ombudsman stelt ten aanzien van deze eerste periode het volgende vast. Het is voldoende aannemelijk dat verzoeker bekend was met de procedure die wordt gehanteerd bij de beoordeling van aanvragen in het kader van het Matra programma. Deze procedure bestaat uit vier fasen. Voor zover hier van belang betekende dit dat het Ministerie na identificatie en definitieve formulering van het voorstel, kon overgaan tot het inwinnen van adviezen bij drie instanties. Na verkregen advies zou dan beoordeling van het voorstel kunnen plaatsvinden.

5. Verzoeker heeft de periode van 27 mei 1995 tot en met 26 februari 1996 benut ten behoeve van een nadere onderbouwing. Gegeven de omvang van de kosten van zijn voorstel, op dat moment 750.000,- DM, en het uitgebreide karakter van de toetsingsprocedure, die zich op dat moment in de eerste fase van identificatie bevond, is niet waarschijnlijk dat het Ministerie aan verzoeker enige toezegging omtrent aanvaarding van zijn projectvoorstel heeft gedaan. Daarmee is niet aannemelijk dat bij verzoeker al in 1995 verwachtingen zijn gewekt ten aanzien van financiering van zijn project uit het Matra project. Ook is niet aannemelijk dat het Ministerie er toentertijd van op de hoogte was dat verzoeker persoonlijk instond voor de voorfinanciering van zijn project. Hieraan doet niet af dat het Ministerie verzoeker, naar het zich laat aanzien, enthousiast heeft ontvangen met zijn voorstel. Er is

geen aanwijzing dat hiermee méér is beoogd dan de ondersteuning van verzoeker bij het indienen van een zo goed mogelijk voorstel ten behoeve van de uiteindelijke beoordeling. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

6. Na indiening van het herziene voorstel, op 26 februari 1996, had verzoeker regelmatig contact met de achtereenvolgens bij zijn project betrokken ambtenaren. Verzoeker heeft naar voren gebracht dat hijzelf en een medewerker van de X-bank in de daaropvolgende maanden met regelmaat de betrokken ambtenaar erop hebben gewezen dat verzoeker in de financiële problemen dreigde te komen. Doordat van de (telefoon-)gesprekken met

verzoeker en de genoemde bankmedewerker geen notitie is gemaakt, staat niet vast welke de precieze inhoud van die gesprekken is geweest.

7. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft verzoeker in de periode vanaf 26 februari 1996 meerdere malen om nadere informatie gevraagd, zowel op inhoudelijk als op procedureel gebied. Zo is er regelmatig contact geweest over de vraag welke organisatie in formele zin als indiener van het project zou fungeren. Ook is er regelmatig contact geweest over de formulering en betekenis van onderdelen van het voorstel van verzoeker. Het is de Nationale ombudsman in dit verband opgevallen dat van de zijde van het Ministerie zeer vergaand met verzoeker is "meegedacht" over de formulering van zijn voorstel, terwijl nog geen bevestiging van het voornemen tot indiening van een aanvraag terzake was gegeven door een potentiële indienende organisatie. Het verdient overigens opmerking dat verzoeker het tegenover medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken deed voorkomen dat het vinden van een indienende instantie voor hem geen probleem zou vormen. Verzoeker heeft gedurende de gehele procedure -kennelijk blindelings- erop vertrouwd dat de door hem als indienende organisatie genoemde universiteit hem bij de uitvoering van het project zou steunen.

8. De omstandigheid dat verzoeker die steun uiteindelijk niet heeft gekregen, moet voor zijn rekening blijven. Het Ministerie mocht van verzoeker, die bekend was met de Matra procedure, verwachten dat hij zorg zou dragen voor correcte indiening van het voorstel. Blijkens de beschrijving van het Matra programma (zie **ACHTERGROND**) was de ondersteuning vanuit Nederland door een organisatie, die toteen dergelijke ondersteuning in staat kon worden geacht, een belangrijke voorwaarde voor honorering van een projectaanvraag. Het is voldoende aannemelijk geworden dat verzoeker hierop is geweest, onder meer tijdens een gesprek op het departement in juni 1996. Daarnaast is verzoeker er steeds van op de hoogte gesteld dat financiering in het kader van het Matra project nooit met terugwerkende kracht wordt verleend.

9. Toen het aan verzoeker in september 1996 duidelijk werd dat de door hem genoemde ondersteuning van het project niet zou worden geboden door de universiteit, heeft verzoeker gevraagd om aanhouding van zijn projectvoorstel, opdat hij een nieuwe indiener kon zoeken. Op grond daarvan neemt de Nationale ombudsman aan dat verzoeker ervan op de hoogte was dat zijn aanvraag was gevorderd tot ten hoogste de formuleringsfase van het Matra programma. De adviezen over het project zijn pas op 12 december 1996, na de officiële indiening van de aanvraag door de nieuwe ondersteunende organisatie, op het Ministerie ontvangen.

10. Het positieve advies van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dat tussentijds bekend was geworden bij verzoeker kan bij hem voor verwarring hebben gezorgd over het stadium waarin de behandeling van zijn voorstel zich bevond. Hoe opmerkelijk deze gang van zaken ook is, zij kon er niet toe leiden dat verzoeker erop mocht vertrouwen dat zijn project zou worden gefinancierd. In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging de Minister van Buitenlandse Zaken is niet gegrond. **BIJLAGE**

## Achtergrond

1. Het Matra programma  
 1.1. Het Matra programma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is bij brief van 17 november 1993 van de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer aangekondigd. In zijn brief deelde de Minister mee dat het programma met ingang van 1994 in werking zou treden met als doel het ondersteunen van het proces van maatschappelijke transformatie (matra) in Midden- en Oost-Europa en de voormalige Sovjetunie.

1.2. Bij de brief van 17 november 1993 bevond zich een toelichting op het Matra programma waaruit onder meer naar voren komt dat de activiteiten onder Matra zullen worden beheerd en uitgevoerd op basis van een overeenkomst met Nederlandse organisaties dan wel internationale instellingen. De beheersstructuur voor projecten onder Matra is in een bijlage bij bovengenoemde toelichting opgenomen. In deze bijlage staat onder meer:

"Het beheer van het Matra projecten programma kan het best worden geïllustreerd aan de hand van de projectcyclus die moet worden doorlopen en de verantwoordelijkheden die op de verschillende momenten in de cyclus moeten worden gedragen. De identificatie van projectvoorstellen begint met een initiatief van organisaties of overheden in ontvangende landen, van vakdepartementen of niet-gouvernementele organisaties in Nederland of van internationale instellingen. Dit initiatief wordt vervolgens ter kennis gebracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat initieel overleg voert met het betrokken vakdepartement. Op basis hiervan zal een eerste advies van de Ambassade in het beoogde land van uitvoering worden verzocht. De fase wordt afgesloten door een concluderend overleg van Buitenlandse Zaken en het betrokken vakdepartement ten aanzien van de vraag of wel of niet tot formulering zal worden overgegaan. Indien tot formulering wordt overgegaan zal de indiener van het voorstel in overleg met het vakdepartement een projectdocument opstellen volgens een van te voren vastgestelde opzet. Hierbij kan geregeld via de Ambassade contact bestaan met de beoogde lokale uitvoerder.

Na indiening van het projectdocument begint de beoordeling. In eerste instantie zal de ambassade in het land van uitvoering om een eindadvies worden verzocht met name ten aanzien van de haalbaarheid en de wenselijkheid in de lokale context. Hierin is opgenomen de instemming van de terzake competente autoriteit in het ontvangende land. Het vakdepartement zal een inhoudelijk advies verlenen, BZ zal adviezen opstellen ten

aanzien van beheer, wenselijkheid en samenhang met het totale Matra programma. Op basis daarvan zal de projectencommissie een eindoordeel vellen. Bij een positief oordeel zal Buitenlandse Zaken overgaan tot committering. Dit zal geschieden door een contractuele overeenkomst aan te gaan met de beherende instantie. De overige betrokkenen zullen onmiddellijk van de beslissingen van de projectencommissie op de hoogte worden gesteld."

1.3. In een informatiefolder van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over het Matra programma staat onder meer het volgende:

**"Matra Projecten Programma** Het Matra Projecten Programma is het belangrijkste instrument van het Matra Programma. Het concentreert zich in eerste instantie op samenwerking tussen niet-gouvernementele organisaties (NGO's), waarbij de Nederlandse maatschappelijke organisaties ondersteuning bieden bij projecten die met en door lokale partners worden uitgevoerd. (...) Voor het Matra Projecten Programma worden de volgende algemene criteria gehanteerd:

(...) - projecten dienen liefst zo concreet en meetbaar mogelijk resultaat op te leveren; (...) - de vraag naar het project is afkomstig uit het ontvangende land en er is een duidelijk draagvlak voor het project in het land aanwezig; - de organisatie, die belast zal worden met beheer, de uitvoering en het toezicht op de uitvoering, is in staat te voldoen aan de eisen ten aanzien van financieel beheer;"